

<https://helda.helsinki.fi>

Gobernanza neoliberal de riesgos y vulnerabilidad en acuajes urbanos en México

Nygren, Anja

Universidad nacional autónoma de México

2019-10-30

Nygren , A 2019 , Gobernanza neoliberal de riesgos y vulnerabilidad en acuajes urbanos en México . in L D , A Nygren & A C de la Vega-Leinert (eds) , Naturaleza y neoliberalismo en América Latina . Estudios socioambientales , Universidad nacional autónoma de México , Cuernavaca, Morelos , pp. 423-466 .

<http://hdl.handle.net/10138/308575>

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

Gobernanza neoliberal de riesgos y vulnerabilidades en *acuajes* urbanos en México*

Anja Nygren

Universidad de Helsinki

Introducción

Los desastres asociados con huracanes, tormentas e inundaciones están causando un sufrimiento abrumador a las poblaciones y enormes daños a la infraestructura en ciudades densamente pobladas. En particular, las inundaciones catastróficas son una causa frecuente de devastación masiva. Según el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC 2014), la pérdida de vidas humanas y bienes económicos debida a inundaciones representa uno de los

* Este artículo es una versión revisada del artículo de Anja Nygren (2016), “Socially Differentiated Urban Flood Governance in Mexico”, *Journal of Latin American Studies* 48 (2): 335-365. El estudio fue financiado por la Academia de Finlandia (131739). Agradezco a los habitantes de Villahermosa y a las instituciones gubernamentales, compañías privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG) que cooperaron con las entrevistas. La contribución de Elina Isomarkku y Raúl Teno fue muy valiosa en cuanto al trabajo de campo. Además, agradezco a Javier Auyero, Eeva Berglund, Leticia Durand, Arturo Escobar, Fernanda Figueroa, Elena Lazos, Turo-Kimmo Lehtonen, Christina Linsenmeyer, Adrián Monge Monge, José Filipe Pereira da Silva, Björn Sletto, Anne Cristina de la Vega-Leinert y a los árbitros anónimos, quienes ofrecieron comentarios constructivos sobre diferentes versiones del manuscrito.

principales riesgos relacionados con el cambio climático en países con rápida urbanización, como lo es México. Para mitigar estos riesgos, se han establecido programas intensivos de gobernanza de inundaciones en zonas urbanas en diferentes partes del mundo.

Este capítulo se enfoca en las inundaciones catastróficas ocurridas en la ciudad de Villahermosa, en el sureste de México, para analizar cómo la gobernanza socialmente diferenciada del agua afecta a diferentes sectores y grupos sociales en la ciudad. En particular, el texto aborda las siguientes preguntas de investigación: ¿de qué manera los discursos institucionales y las políticas de gobernanza determinan la distribución socioespacial de los riesgos y las vulnerabilidades ambientales en las ciudades frágiles? ¿Cómo se forjan en la gestión ambiental las posiciones categóricas de diferentes grupos de residentes? ¿Cómo perciben los residentes de diferentes clases sociales los cambios en sus relaciones con el agua y en su *acuaje*? ¿Cuáles son las oportunidades de los ciudadanos para negociar y rebatir los discursos y formas de gobernanza o para desafiar las posiciones sociales que las políticas institucionales les atribuyen? El término *acuaje* (en inglés *waterscape*) significa aquí un paisaje acuático, donde lo natural y lo social, así como lo hidrológico-ecológico y lo político *interactúan* intrínsecamente.

Las estrategias de gobernanza de las inundaciones, tanto en México como en muchos otros países, se han dirigido convencionalmente a proteger a las poblaciones urbanas de desastres mediante la construcción de represas, muros de contención y el desvío del agua con canales y diques. Recientemente, se percibe un cambio de estas medidas tecnocéntricas hacia estrategias integrales que promueven la adaptación humana a las inundaciones en lugar de resistirse a ellas (Pahl-Wostl et al. 2007; Ashley et al. 2014). Este artículo demuestra que las estrategias predominantes de gobernanza de las inundaciones están basadas en formas híbridas de gobernanza neoliberal, donde la prevención tecnológica de riesgos está vinculada a programas que promueven la autorresponsabilización social y la adaptación cultural.

Las formas híbridas de gobernanza neoliberal se refieren a un tipo de racionalidad política y formas de gobernar donde diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil, junto con la ciudadanía, participan con múltiples

mecanismos y formas de conocimiento (Ferguson 2010). De manera que en este estudio se concibe al neoliberalismo como un “arte de gobernar”, en el sentido propuesto por Michel Foucault. Según el marco conceptual foucaultiano, las racionalidades dominantes de gobernanza determinan los mecanismos de control y las formas de “disciplinar” tanto a la gente como al medio ambiente. Una característica de la forma neoliberal de gobernar es el énfasis en la cogobernanza pública-privada y la autogestión ciudadana (Himley 2008; Fraser 2009; Brenner, Peck y Theodore 2010; Ferguson 2010; Rinne y Nygren 2016).

En contraste con la expectativa de que las estrategias de gobernanza con carácter integral y social mejorarían la calidad de los programas de gobernanza y facilitarían su exitosa aplicación, este estudio sugiere un análisis más a fondo del papel de la participación ciudadana en las nuevas formas de gobernanza. Esto es importante, puesto que sin una cuidadosa revisión de las condiciones de participación y las relaciones de poder involucradas, es difícil entender cómo la “conducción de la conducta” (Foucault 2007, 193) implicada en la gestión neoliberal se implementa en la práctica. Con base en el trabajo de campo etnográfico realizado entre 2011 y 2016, en tres barrios socialmente diferenciados de la ciudad de Villahermosa, esta investigación se centra en los papeles y las responsabilidades que los procedimientos neoliberales de gobernanza asignan a los diferentes grupos de residentes, y en las implicaciones que tienen estas estrategias en sus percepciones sobre el acuaje, las inundaciones y las causas y consecuencias de las vulnerabilidades socialmente diferenciadas.

En comparación con la proliferación de estudios sobre la desigualdad y la segregación social en América Latina (Caldeira 2008; Roberts 2010; Wiggle 2010; Centner 2012), la gobernanza ambiental urbana ha recibido poca atención. Además, los estudios que existen se concentran en asentamientos marginales (Aguilar 2008). Este trabajo se enfoca en tres áreas socioeconómicamente diferentes en Villahermosa: 1) Tabasco 2000, una zona residencial de clase alta; 2) El Guayabal, un barrio de clase media, y 3) Gaviotas Sur, un asentamiento informal de bajos ingresos y zona de comercio ambulante. Villahermosa se caracteriza por una notable segregación social, propia de muchas ciudades en América Latina. Este estudio demuestra cómo las diversas formas de gobernanza de las inundaciones se vinculan con la posición socioeconómica

de los residentes, con la desigual exposición a los riesgos y vulnerabilidades, así como con las distintas oportunidades para recuperarse de las inundaciones catastróficas.

Las cambiantes condiciones ambientales y sociopolíticas en muchas ciudades de América Latina proporcionan un escenario fecundo para analizar los procedimientos de gobernanza neoliberal y sus resultados socialmente diferenciados. Como lo señala Pelling (2003, 77), la tecnología para mapear los riesgos ambientales, construir casas seguras y diseñar ciudades sostenibles existe. El problema más bien es que las formas de gobernanza y las relaciones de poder a menudo socavan los esfuerzos orientados hacia procedimientos justos. Esto es especialmente cierto en muchas ciudades de América Latina, donde un gran número de personas marginadas viven en asentamientos precarios con altos niveles de pobreza, mientras las élites se aíslan en fraccionamientos cerrados, con servicios privados de saneamiento, salud y seguridad (Aguilar 2008; Watson 2009; Caldeira 2015). A través de un análisis etnográfico de las estrategias institucionales de gobernanza y de las tácticas de los residentes para reconfigurar y resistir los mecanismos institucionales que cambian sus acuaes y sus formas de vivir, el siguiente análisis muestra cómo las formas dominantes de gobernanza tienen el objetivo de hacer gobernables a ciertos grupos de la población, a sus entornos y a sus relaciones con el acuae, aunque son incapaces de erradicar los esfuerzos dispersos de resistencia.

Enfoques teóricos: la gobernabilidad híbrida y la gobernanza inversa

Este estudio se basa en un enfoque teórico de la gobernabilidad posfoucaultiano, con el fin de analizar cómo las estrategias institucionales de gobernanza se diferencian socialmente en la ciudad y cómo la producción de riesgos de inundación está vinculada a la diferenciada producción del espacio urbano. De acuerdo con Foucault (2003), todas las formas de gobernabilidad acarrear, implícita o explícitamente, las aspiraciones de dirigir la conducta humana hacia ciertos fines. A través de relaciones multifacéticas de poder-conocimiento,

las estrategias de gobernanza son aplicadas, interpretadas y resistidas de manera selectiva dentro de las fluctuantes arenas de la política y el poder. Las perspectivas posfoucaultianas sobre la gobernanza enfatizan no solo en los discursos políticos, sino también en las prácticas políticas y sus interconexiones (Fraser 2009; Nygren 2016), y ofrecen ángulos interesantes para analizar qué es lo que varios tipos de autoridades quieren que suceda, qué objetivos persiguen y a través de cuáles estrategias y mecanismos (Rose 1999, 20). Se pueden obtener detalles importantes sobre los impactos socialmente diferenciados de la gobernanza neoliberal mediante el análisis de las posiciones sociales que las formas de gobernanza asignan a los diferentes grupos de residentes de una ciudad socialmente segregada; de igual forma, sobre cómo las posiciones sociales de dichos residentes determinan sus oportunidades de actuar frente a la gobernabilidad neoliberal (McCarthy y Prudham 2004; Brenner, Peek y Theodore 2010; Collier 2012). Este enfoque proporciona estrategias analíticas que trascienden los supuestos normativos de *buena y mala* gobernanza, típicos en muchos estudios de política pública, así como supera la visión dicotómica de las estrategias de tipo “liberadora versus represiva” que caracteriza a varios enfoques convencionales utilizados en los estudios sobre los movimientos sociales (Auyero y Swistun 2009; Mckee 2009).

Basado en las ideas posfoucaultianas de la gubernamentalidad, Bogaert (2011) ofrece un análisis inspirador de cómo el Estado aumenta su control sobre el territorio urbano en Marruecos mediante la implementación de formas autoritarias de gobernanza neoliberal, ello con el fin de regular los asentamientos informales y a sus poblaciones. Igualmente interesante es el estudio de Nielsen (2011) sobre las tácticas locales de “gubernamentalidad inversa” en Mozambique, donde analiza los esfuerzos de los residentes informales para imitar y reconfigurar las normas definidas por el Estado sobre la planificación urbana. Inspirado en dichos análisis, este estudio se enfoca en la gobernanza de inundaciones en la ciudad de Villahermosa como un conjunto de formas híbridas de la gobernabilidad neoliberal, implementado por diversos actores de los sectores gubernamental, privado y de la sociedad civil. El estudio contribuye a la discusión teórica sobre la gobernanza neoliberal arrojando luz sobre la complejidad de la gobernanza en situaciones donde los legados del control

estatal y las relaciones de clientelismo se mezclan con las ideas neoliberales de cogestión pública-privada y autogestión ciudadana (Collier 2009).

Este estudio explora la implementación de mecanismos de gobernanza neoliberal en tres sectores socioeconómicos diferentes de Villahermosa. Mediante el análisis de las formas ambiguas de gobernar en una ciudad socialmente segregada, se muestra cómo se produce, negocia y resiste la diferenciación socioespacial de exposición a riesgos de inundación y a vulnerabilidades cotidianas por medio de las relaciones políticas y de poder.

Además del control del territorio urbano, las formas de la gobernanza neoliberal se enfocan a orientar la conducta de la población (Jessop 2007). A través de la regulación indirecta, las instituciones gubernamentales, las empresas privadas y los grupos de la sociedad civil tratan de “dirigir” a los ciudadanos para que internalicen las formas emergentes de la gobernanza neoliberal, las cuales implican supervisión gubernamental, cogobernanza pública-privada y participación ciudadana guiada (Swyngedouw 2005; Fraser 2009, 125-126). En el centro de estas estrategias está el intento de vincular los programas educativos que tienen como objetivo aumentar la adaptación sociocultural de la gente para convivir con el agua con los procedimientos tecnocéntricos de control de las inundaciones para crear un orden socioespacial. Lo que está en juego no es simplemente la ampliación de la gobernanza neoliberal bajo la fachada de la participación local, sino también el cambio hacia técnicas de control indirecto en los dominios socioespaciales (Weszkalnys 2008, 255).

Cuando se examinan a través de nociones posfoucaultianas, las medidas de control de inundaciones y los programas de adaptación social aparecen como proyectos íntimamente entrelazados. El objetivo implícito de estos programas es facilitar el ajuste de los residentes a las ideas neoliberales que promueven un incremento de la autorresponsabilidad. Al mismo tiempo, la distribución desigual de las vulnerabilidades ambientales y sociales se deja de lado: se pone poca atención en cómo la planificación y la política socialmente segregada empuja a ciertos grupos sociales a ocupar espacios de por sí inhabitables, mientras que otros grupos controlan los espacios menos vulnerables.

Aquí, el enfoque posfoucaultiano para la gobernanza se combina con teorizaciones recientes de posiciones dispersas y redes sociales flexibles, con el

fin de comprender las negociaciones y reacciones ambiguas de diferentes residentes frente a las estrategias de gobernanza imperantes. Estos debates sobre las posiciones dispersas y las redes flexibles han diversificado el enfoque posfoucaultiano para la gobernanza, aportando nuevas ideas sobre las ciudades e interpretándolas como conglomerados de identidades heterogéneas e intersecciones multifacéticas (Simone 2010a; Roy 2011). En lugar de considerar a las diferentes secciones de una ciudad como esferas separadas, el enfoque empleado en este estudio examina cómo las personas de diferentes partes de la ciudad interactúan entre sí, y cómo los diferentes barrios forman un mosaico en la geografía social urbana. Solo a través de este tipo de análisis relacional es posible entender cómo la producción socialmente diferenciada del espacio urbano contribuye a una distribución desigual de los riesgos ambientales y de las vulnerabilidades sociales entre la población. Así, a través de una investigación sobre la forma en que los diferentes residentes conceptualizan la distribución de riesgos y vulnerabilidades, y sobre cómo observan sus oportunidades para reconfigurar las formas predominantes de gobernanza, este estudio muestra la heterogeneidad de los esfuerzos de resistencia en el quehacer cotidiano de la vida urbana.

La conceptualización de la gobernabilidad como una arena de reconfiguración y disputa ofrece oportunidades para cuestionar los supuestos que dan por sentado el poder hegemónico de los regímenes de gobernanza. Como lo señala Nielsen (2011, 352), en lugar de “leer la ciudad de alguna manera a través de esquemas particulares de poder, la ciudad se lee a sí misma constantemente”. En vista de que las autoridades gubernamentales con frecuencia no cumplen lo que prometen, los residentes de diferentes partes de la ciudad reformulan las normas oficiales con reglas improvisadas (Sletto 2012). A través de tácticas inversas, cuestionan los discursos y actos de gobernanza dominantes, aunque con diferentes grados de poder. Estos procesos requieren un análisis detallado de las prácticas políticas y las experiencias cotidianas de gobernanza, sobre todo en contextos sociopolíticos donde una variedad de estrategias políticas formales se mezcla con una diversidad de maniobras informales, y crean una situación de pluralismo legal (Goldstein 2003; Nygren 2004; Mathews 2009; Auyero 2010).

Diversos estudios sobre los movimientos sociales han demostrado la enorme variedad de formas de las luchas de resistencia (Carruthers 2008; Bayat y Biekart 2009; Nygren 2014), entre ellos una rica literatura sobre movimientos de oposición en barrios pobres y otros márgenes urbanos; sin embargo, como indican Auyero y Swistun (2009, 8-12), muchos de estos trabajos son de poca ayuda cuando se trata de analizar y comprender situaciones donde no existe un movimiento social organizado y no hay consenso sobre cuáles son los riesgos más urgentes, donde más bien los ciudadanos se sienten confundidos sobre los riesgos y divididos en torno a cómo manejarlos. Como mostrará el análisis siguiente, aunque los residentes de Villahermosa se involucran en diversas tácticas inversas, sus relaciones con los riesgos y las vulnerabilidades están enmarañadas en los entornos institucionales y las relaciones de poder, lo que en conjunto da lugar a ideas ambiguas sobre las formas dominantes de la gobernanza, así como sobre la fragmentación de los esfuerzos para impugnarlas.

Villahermosa como un panorama de riesgo y vulnerabilidad

Villahermosa, capital del estado mexicano de Tabasco, tiene cerca de un millón de habitantes. El auge petrolero en la década de 1980 provocó un rápido crecimiento de la población, cuando las oportunidades de trabajo ofrecidas por la industria petrolera y el sector de servicios trajeron a la región grandes cantidades de inmigrantes (García Meza 1993, 2). Esta ciudad se encuentra en una zona húmeda tropical, la mayor parte a menos de diez metros por encima del nivel del mar. La atraviesan dos grandes ríos —el Grijalva y el Carrizal— y hay docenas de lagunas, muchas ya rellenas para extender la construcción del espacio urbano. Debido a su ubicación, Villahermosa está expuesta a eventos hidrometeorológicos extremos. Si consideramos que 31 % de las fuentes de agua dulce de México se encuentran en el estado de Tabasco, y que la región también es uno de los principales campos de extracción de petróleo y gas natural en el país, los desafíos relacionados con la gobernanza de diferentes riesgos y vulnerabilidades ambientales son extraordinariamente altos (GET 2010, 14).

En Villahermosa se han registrado inundaciones desde principios de 1800; sin embargo, una excepcionalmente devastadora ocurrió en 2007, y desde entonces, la ciudad ha sufrido inundaciones graves anualmente. La de 2007 afectó a 1.5 millones de personas, y los daños se calcularon en tres mil millones de dólares, equivalentes al 30 % del producto interno bruto (PIB) del Estado (Cepal 2008). Alrededor del 62 % de la ciudad estuvo inundado, y el nivel de agua llegó hasta cuatro metros sobre el nivel de la calle en varios puntos.

La inundación de 2007 fue el resultado de una compleja interacción de procesos biofísicos y sociopolíticos. En octubre de ese año, una tormenta tropical provocó lluvias torrenciales extremas en la cuenca alta del río Grijalva: entre el 28 y el 30 de octubre, la precipitación (996 mm) fue cinco veces mayor que la media histórica. El nivel del agua en el embalse de la presa Peñitas alcanzó cuatro metros por encima del nivel máximo de operación, hasta que se abrieron los aliviaderos (Aparicio et al. 2009). Hubo fuertes debates en los medios de comunicación y discusiones públicas sugiriendo que la inundación sucedió porque las compañías eléctricas liberaron el agua desde el depósito de la presa solo después de la declaración de emergencia, con el fin de maximizar los beneficios de la generación de electricidad (Rinne y Nygren 2016). Esta acción retardada provocó un aumento excepcional en el nivel de agua río abajo, por lo que en los siguientes días un volumen de agua equivalente a 2 055 metros cúbicos por segundo fluyó desde el río Grijalva hacia Villahermosa (Perevochtchikova y Lezama de la Torre 2010).

La inadecuada planificación urbana y la expansión de asentamientos en zonas de alto riesgo empeoraron aún más los impactos de la inundación de 2007. Al examinar esta inundación desde una perspectiva socioespacial, resulta evidente que las causas biofísicas no pueden separarse de los procesos sociopolíticos multiescalares, incluida la gobernanza urbana socialmente diferenciada. Desde esta perspectiva, los diferentes impactos de la inundación en distintas partes de la ciudad no pueden entenderse sin tener en cuenta las estructuras políticas que producen disparidades en la exposición de los habitantes a los riesgos ambientales y a las vulnerabilidades sociales.

La opulencia de la zona residencial Tabasco 2000 se manifiesta en fraccionamientos cerrados que ofrecen alojamiento a los gerentes de negocios de

alto nivel, al personal directivo de la industria petrolera y a la élite política regional con gran influencia en el diseño e implementación de la política pública. Junto a residencias cerradas en las que se prohíben las actividades comerciales, la zona incluye distinguidos complejos de negocios, centros comerciales, hoteles y restaurantes de lujo, así como un club de golf privado. Algunas partes de Tabasco 2000 se construyeron en una zona de riesgo, rellenando el humedal y edificando infraestructura de protección contra inundaciones.

El Guayabal es un barrio de clase media situado cerca del centro histórico de la ciudad, con muchas oficinas gubernamentales y empresas de tamaño mediano. La mayoría de los residentes son empleados de ingresos medios, por ejemplo, maestros de escuela, funcionarios públicos y técnicos de la industria petrolera. Aunque las inundaciones temporales se producen durante la época lluviosa, la magnitud de la ocurrida en 2007 causó gran alarma entre los residentes de El Guayabal.

Gaviotas Sur es un asentamiento informal y una zona de comercio ambulante situada en el área pantanosa que bordea el río Grijalva. Muchos de sus residentes viven en chozas de lámina corrugada a lo largo de estrechas calles o callejones lodosos, aunque también existen casas de concreto de una o dos plantas. La mayoría de los residentes de Gaviotas Sur subsisten con trabajos manuales, labores domésticas de tiempo parcial o en el comercio informal. El área sufre inundaciones todos los años, pero durante la de 2007 el Gobierno la declaró una zona especial de catástrofe.

Estas divisiones dentro de la ciudad no son meramente espaciales; constituyen también un principio de organización en la vida cotidiana de los residentes. Los habitantes de Tabasco 2000 tienen muchas oportunidades para mitigar el impacto de las inundaciones, estas incluyen muros de contención, sistemas de alerta temprana y amplios servicios de agua y saneamiento. Al contrario, los residentes de Gaviotas Sur viven en condiciones precarias, con derechos de propiedad poco claros, empleos irregulares y escasos recursos para gestionar los riesgos. Las políticas recientes que conceden a proveedores privados la provisión de los servicios de agua, saneamiento, salud y seguridad han acelerado la diferenciación socioespacial en la ciudad. En Tabasco 2000 la prestación de servicios es en gran medida privada, en El Guayabal la gente

usa una mezcla de servicios públicos y privados, mientras que en Gaviotas Sur los servicios informales complementan los escasos servicios prestados por la municipalidad (Nygren 2018).

Estos asuntos muestran cómo la distribución socioespacial de la exposición de los pobladores al riesgo de inundación está vinculada con el reparto desigual de las vulnerabilidades diarias. A pesar de que todos los barrios —de clase alta, media o baja— comparten el riesgo de inundaciones, las precarias condiciones de vivienda de los residentes informales y el limitado acceso a los servicios intensifican el impacto de esos fenómenos sobre ellos. Las formas dominantes de planificación urbana tienden a proteger la calidad ambiental de los barrios ricos por medio de infraestructura preventiva. Al mismo tiempo, destinan áreas para industrias peligrosas y depósitos para residuos en los asentamientos informales.

Entre 2011 y 2014 realicé cincuenta entrevistas en las cercanías de Tabasco 2000, El Guayabal y Gaviotas Sur, con el fin de comprender los puntos de vista de los residentes sobre la gobernanza de las inundaciones. Las conversaciones informales y la observación participativa fueron cruciales para tener una comprensión más detallada de sus experiencias en relación con las inundaciones y sus percepciones sobre la política urbana. Además, entre 2011 y 2012, nuestro equipo de investigación realizó una encuesta en los mismos sitios. Aplicado a 300 hogares, el cuestionario se enfocó en las condiciones de vida, la dotación de servicios y la exposición de los residentes a los riesgos ambientales y las vulnerabilidades sociales.

En los estudios sobre riesgos y vulnerabilidades rara vez se incluye a los grupos de clase alta, en parte porque es difícil tener acceso a los lugares y personas privilegiadas. Esto fue evidente cuando hice el trabajo de campo en los fraccionamientos de clase alta de Tabasco 2000. Ahí tuve que recurrir a varios ajustes metodológicos para tener acceso y ganar la confianza de los residentes. La observación participativa fue crucial para la recopilación de datos, especialmente en Tabasco 2000, ya que muchos de los residentes tenían sospechas sobre el propósito de mi investigación y se mostraron recelosos de las notas que hacía durante las entrevistas. Al ser empresarios, oficiales y políticos de alto rango, procuraron proteger su privacidad.

Además, realicé 55 entrevistas con autoridades gubernamentales de los niveles federal, estatal y municipal; con consultores privados de planificación urbana y gobernanza de agua, y con miembros de ONG. Estos datos fueron complementados con el análisis de varios informes de políticas relacionadas con las inundaciones, los planes de desarrollo urbano y documentos sobre el ordenamiento territorial. La investigación de archivos y el análisis de los periódicos regionales ayudaron a contextualizar los discursos sobre la gobernanza surgidos durante la investigación etnográfica.

El trabajo etnográfico es particularmente adecuado para el análisis detallado de los argumentos sobre las relaciones de poder, las redes sociales y los significados culturales relacionados con los discursos y prácticas de la gobernanza. La etnografía interpretativa, con su interés en conceptualizaciones alternativas, ofrece un punto de vista crítico desde el cual desafiar la generalización de comentarios sobre la gobernanza y la desigualdad (Cerwonka y Malkki 2007, 14). Las experiencias de las personas sobre los riesgos y las vulnerabilidades y sus conexiones con la política cotidiana son difíciles de captar a través de grandes encuestas. El análisis etnográfico que presento a continuación pretende ilustrar el carácter socialmente diferenciado de la gobernanza de las inundaciones y las maneras en que los residentes forjan, hacen frente y resisten las formas dominantes de gobernanza. También busca mostrar cómo los riesgos están sometidos a múltiples interpretaciones, dependiendo de quién hace la racionalización de los riesgos y con qué fines.

Agendas multifacéticas de control y autorregulación

Discursos sobre la adaptación cultural y la participación ciudadana

En 2003, el proyecto para el control de inundaciones denominado Proyecto Integral Contra Inundaciones (PICI), dirigido por el Gobierno federal, se estableció en Tabasco para proporcionar seguridad ambiental a Villahermosa a través de la construcción de infraestructura para prevenir inundaciones, como presas, canales y muros de contención. La inundación de 2007 brindó el

impulso para transformar estas medidas de control técnico en estrategias integrales de resiliencia, con un programa revisado de gobernanza de las inundaciones: el Programa Hídrico Integral de Tabasco (PHIT), establecido en 2008 (Conagua 2012). Este nuevo programa parte de la idea de que los proyectos de infraestructura no previenen por sí mismos los desastres provocados por las inundaciones, y que el control tecnológico debe vincularse a la adaptación cultural y a la resiliencia social. Estas estrategias plantean cuestionamientos importantes relacionados con las nociones posfoucaultianas sobre la gobernabilidad: ¿cómo el poder opera dentro de las nuevas formas de gobernabilidad y cuáles estrategias se utilizan para gobernar? Una pregunta especialmente interesante es ¿cómo los residentes se constituyen en sujetos? En 2011, esta última pregunta comenzó a alterar mi investigación, sobre todo después de haber entrevistado a un funcionario del Instituto de Protección Civil (IPC), quien me explicó las nuevas estrategias de gobernanza de tal manera que invirtió mis supuestos preliminares de trabajo. Él decía:

Ningún desastre es natural; más bien, los desastres son socialmente contruidos [...] La gente tiene que tomar consciencia de los riesgos y saber cómo manejarlos. Se necesitan campañas de educación y capacitación para promover la cultura de autogestión. Para que la gente entienda que, en caso de una inundación, nadie me va a proteger, sino que tengo que protegerme yo mismo. Todos los problemas ambientales son socialmente contruidos, o sea, un asunto de cultura. Desafortunadamente, mucha gente piensa que si tienen un problema, el Gobierno tiene que resolverlo. La gente no toma iniciativa por sí misma (Funcionario del IPC 2011).

Opiniones similares fueron expuestas en varias entrevistas con funcionarios del Gobierno y con consultores de planificación urbana y de manejo del agua. De acuerdo con estas autoridades y expertos, la gobernanza de las inundaciones no puede reducirse a un problema técnico, sino que el riesgo de inundación es más bien un fenómeno sociocultural. Particularmente, los ingenieros civiles responsables de la gestión de las inundaciones fueron los que recalcaron que el control tecnológico de esos fenómenos no es suficiente para

prevenir consecuencias devastadoras, y consideraron que la creación de capacidades sociales y la autorresponsabilidad ciudadana son clave para una gobernanza exitosa.

Este “giro social” en la gobernanza pone énfasis en la adaptación cultural al riesgo. Curiosamente, las autoridades gubernamentales y los consultores privados entendieron la idea de la construcción social del riesgo al constatar que distintos grupos sociales tienen diferentes capacidades culturales para adaptarse a las inundaciones. Así, los residentes de asentamientos informales fueron considerados como individuos indiferentes a la construcción de un entorno seguro de vida porque, según las autoridades, carecen de un conocimiento profundo de los riesgos. Después de la inundación de 2007, el gobernador de Tabasco apareció en los medios de comunicación exhortando a la población “a calmarse y dejar de difundir rumores” (*Tabasco Hoy* 2007). Esta *rumorología* se consideró un fenómeno especialmente relacionado con los pobres, quienes fueron vistos por los funcionarios oficiales como reacios a adaptarse para convivir con el agua. En general, la vulnerabilidad se relacionó con una actitud cultural de indiferencia, sin prestar atención a las condiciones socioeconómicas que hacen que algunos grupos sean más vulnerables que otros. Este énfasis en la adaptación cultural despolitizó las intervenciones del Gobierno en el manejo socialmente diferenciado de los riesgos.

Mientras que en décadas anteriores la gobernanza de las inundaciones se centró en el control del territorio urbano a través de grandes obras de infraestructura, la política actual se orienta hacia la gobernanza de las poblaciones urbanas. Las estrategias que se desarrollan tienen que ver no solo con la legislación y la regulación pública, sino también con la cogobernanza pública-privada y con incentivos basados en el mercado, que incluyen la privatización de los servicios de agua, saneamiento y gestión de residuos. A fin de disminuir los gastos públicos, el Gobierno subcontrata a prestadores privados y grupos de la sociedad civil para realizar diferentes tareas de manejo de agua y provisión de servicios. Estas medidas desafían la visión del Estado como promotor de políticas públicas y proveedor de servicios, ya que sustituyen la noción de servicios públicos por la de sistemas privados.

A diferencia de las políticas anteriores, basadas en el control gubernamental de las inundaciones, las estrategias actuales asignan un papel clave a la autorresponsabilización cívica. Varios funcionarios me explicaron que, en la década de 2000, las directrices de política ambiental se redactaron como normas rigurosas para ser obedecidas, mientras que ahora la prioridad está en la autorresponsabilización ciudadana.¹ Como lo destaca el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial de Tabasco, el papel del Gobierno es facilitar que los ciudadanos desarrollen iniciativas propias para cuidar de sus condiciones de vida y mitigar su vulnerabilidad (GET 2008).

Para incorporar eficientemente a los residentes en la gobernanza, las autoridades han contratado consultores privados y facilitadores de ONG con experiencia en métodos participativos, para promover programas de gobernanza con orientación social. Muchas autoridades también hacen hincapié en incorporar en la gobernanza de las inundaciones a líderes políticos locales, los llamados *caciques*, y a sus asistentes o *achichincales*, con el argumento de que estas personas saben cómo controlar las confrontaciones. Como mediadores entre los funcionarios públicos y residentes, se asume que los líderes tienen un conocimiento íntimo de la política cotidiana y el carisma suficiente para comunicarse de una manera socialmente eficiente, habilidades que se consideran cruciales en la promoción de la autorresponsabilidad, tal y como lo señaló un coordinador de los programas participativos:

Es importante incorporar a los líderes comunales en nuestras acciones, ya que ellos saben cómo manejar a la gente. Queremos que el asunto sobre el riesgo de la inundación no se convierta en un problema político, y por eso promovemos la participación civil. Es una forma de controlar que la gente no empiece a movilizarse (Coordinador de Participación Cívica 2011).

Algo interesante sobre estas opiniones fue que, mediante este tipo de comentarios calculados, las autoridades y los facilitadores confrieron a la

¹ Entrevistas realizadas el 15 de febrero de 2011 y el 21 de febrero de 2011; discusión grupal, el 17 de octubre de 2011.

participación ciudadana un carácter apolítico, al mismo tiempo que identificaban a los líderes como un medio políticamente eficaz para controlar la movilización social. De este modo, afirmaron que los riesgos de inundación son construcciones sociales pero sin relación con la distribución desigual de vulnerabilidades.

En línea con el pensamiento neoliberal, las autoridades responsables de la gobernanza de las inundaciones hicieron hincapié en que es importante que la gente vuelva a adoptar la forma tradicional de “convivir con el agua” y que desarrolle una “cultura del agua”. Explicaron que las personas en Tabasco tradicionalmente se movían en *cayucos* o botes cavados en un tronco de árbol de madera blanda y construían casas de dos pisos, donde el piso superior (tapanco) sirve para almacenar suministros cuando el nivel del agua sube. En las nuevas propuestas de gobernanza, el conocimiento local se presenta como un capital social valioso para promover una “cultura de resiliencia al agua”. Como me explicó un funcionario de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat):

No podemos conquistar a la Naturaleza, necesitamos estrategias de adaptación y de autorregulación. Ahora utilizamos esquemas integrales de la gobernanza, donde involucramos a actores de diferentes niveles del Gobierno, del sector privado y de ONG para trabajar con los habitantes. Antes la gente se adaptó a las condiciones de una zona de agua; pasaba la inundación y la gente regresaba, limpiaba su casa y seguía viviendo normalmente. Ahora, con cualquier creciente la gente se siente damnificada. Es importante aprender a convivir con el agua nuevamente (Funcionario de Semarnat 2011).

Al presentar las formas participativas de gobernanza de las inundaciones como un medio para volver a la acción colectiva tradicional, las autoridades construyeron el pasado como un modelo para la responsabilidad cívica y la adaptación cultural, el cual desplazaba la responsabilidad de la gestión de inundaciones hacia los residentes. Al mismo tiempo, ofrecieron pocas reflexiones sobre la desigualdad en el acceso a la infraestructura de protección y a los servicios públicos. La información derivada de las entrevistas y encuestas de este

estudio indica que hubo grandes diferencias entre las personas que vivían en zonas inundables en torno a quiénes fueron evacuados durante la contingencia, por cuáles medios y a dónde, en cómo los barrios dañados fueron reconstruidos, y sobre quién estuvo representado en la toma de decisiones sobre la reconstrucción; todos temas sumamente relevantes para la justicia ambiental (Bullard y Wright 2009; Wayessa y Nygren 2016).

Técnicas de gobernanza: la conducción indirecta de la conducta

Las nuevas estrategias de gobernanza de las inundaciones han generado distintos mecanismos para gobernar en los diferentes sectores socioeconómicos de la ciudad. En los barrios ricos, instituciones gubernamentales y empresas privadas están construyendo canales y muros de contención, e instalando modernas estaciones de bombeo que eliminan rápidamente el exceso de agua durante las inundaciones. Mientras tanto, a los habitantes de los asentamientos informales se les pide amontonar sacos de arena, aunque todos saben que en caso de una inundación catastrófica, es un esfuerzo meramente cosmético. El Gobierno también realiza programas intensivos de sensibilización, partiendo de que una de las principales causas de las inundaciones en los asentamientos informales es la falta de una cultura del orden, que hace que la gente tire basura a las calles y obstruya así los desagües. La idea implícita aquí es que los residentes de estos asentamientos deben ser conscientes de que son ellos mismos los responsables del elevado riesgo de inundaciones, y que deben transformarse en ciudadanos responsables.

Al mismo tiempo, las autoridades prestan escasa atención a cómo la provisión desigual de los servicios distingue a los barrios en términos de vulnerabilidad, y cómo la gobernanza urbana sostiene las diferencias entre la ciudadanía, pues los servicios públicos se convierten en privilegios que se otorgan según la situación socioeconómica de los habitantes (Holston 2011; Earle 2012). La falta de voluntad política para aplicar estrategias de prevención de riesgos en los barrios pobres, considerados como lugares de desorden social y peligro ambiental, crea un círculo vicioso de crecientes riesgos y vulnerabilidades. Al

enfaticar que las causas de los desastres por inundaciones son culturales, las autoridades ignoran las causas políticas de la vulnerabilidad, incluida la marginación socioeconómica, que obliga a los pobres a buscar vivienda en ambientes propensos a las inundaciones (Murray 2009, 185).

Esta condición de vivir en entornos expuestos a riesgos y al margen de la legalidad es lo que mantiene la vulnerabilidad cotidiana de los residentes de Gaviotas Sur. Muchos hogares no tienen acceso a agua potable y los servicios de saneamiento y salud son limitados; al respecto, las autoridades argumentan que no tienen la responsabilidad de proporcionar servicios públicos a los asentamientos ilegales. La imagen institucional de esos asentamientos informales como zonas donde priva la ignorancia y una economía basada en el comercio ambulante construye estas áreas como espacios que deben ser gobernados de manera distinta al resto de la ciudad, mientras oculta las formas multifacéticas en que los fraccionamientos ricos, las comunidades de clase media y los asentamientos informales están vinculados a través de relaciones laborales y de la prestación de servicios (informales).

En concordancia con las nuevas técnicas de gobernanza, Villahermosa se ha convertido en una arena de grandes proyectos de zonificación y codificación. El objetivo de estos proyectos es identificar las zonas críticas de riesgo de inundaciones y las poblaciones que las habitan. La mayoría de estas áreas están situadas a orillas de los ríos y son ocupadas por los pobres. El Gobierno está invirtiendo fuertemente en la regulación de la circulación del agua y de las personas en estas áreas. Hay proyectos para prevenir la construcción clandestina de viviendas, mejorar la conciencia ambiental de los residentes y reubicar a los vendedores ambulantes en mercados certificados con normas modernas para la gestión de residuos. A las calles de Gaviotas Sur les han dado nombres oficiales, y las parcelas en los callejones fueron numeradas para identificar exactamente quién está viviendo en las zonas de riesgo.

En mis entrevistas, las autoridades gubernamentales y los consultores privados enfatizaron que el propio comportamiento de los residentes es un factor importante que explica por qué las inundaciones tienen diferentes efectos en los distintos barrios. Indicaron que los propios residentes de Gaviotas Sur decidieron instalarse en una zona de riesgo y por eso son responsables de

las drásticas consecuencias de las inundaciones. Hubo poco reconocimiento de que muchas de estas personas estaban obligadas a ocupar terrenos baldíos por razones de supervivencia. En mis entrevistas con los residentes de Gaviotas Sur, muchos señalaron que, de hecho, los líderes políticos los habían convencido de establecerse allí con el fin de obtener sus votos. Por su parte, las autoridades de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) afirmaron que el hábito de construir chozas en zonas de alto riesgo se basa en una “cultura de daños-beneficiarios” que incita a la gente pobre a establecerse en áreas de riesgo para luego exigir compensaciones.² *Paracaidistas* es el término peyorativo utilizado para nombrar a los residentes informales, y hace referencia a gente que aparece de repente para invadir zonas no ocupadas. Este término deslegitima el punto de vista de los residentes informales, quienes sostienen que es responsabilidad del Gobierno facilitar condiciones de vida seguras para todos los ciudadanos, independientemente de su posición socioeconómica.

Las actuales estrategias de gobernanza de las inundaciones se esfuerzan en reubicar a los residentes informales que viven en zonas de alto riesgo. Desde 2009, el Gobierno ha reubicado a miles de personas del centro de la ciudad hacia la periferia suburbana. La renuencia de estas personas a abandonar sus hogares se ha interpretado como un signo de indiferencia, como lo expresó un funcionario de Conagua a *El Herald* el 5 de mayo de 2011: “Es una lástima que estos ciudadanos no entienden que la remoción es por su propia seguridad, ya que estas zonas no son aptas para vivir y, por lo tanto, no tienen ningún servicio”. De acuerdo con datos de archivo, los planes para reubicar a estas personas han existido desde la década de 1990; sin embargo, la sensibilidad política obligó a los funcionarios a posponer estos esfuerzos (Nygren y Wayessa 2018). La inundación de 2007 proporcionó un pretexto para “limpiar” el centro de residentes informales, con la excusa de salvar a la ciudad de un desastre futuro. Las casas de los moradores fueron arrasadas para crear “un territorio urbano con orden y equilibrio”, como lo estipula el Plan de Desarrollo de Tabasco (GET 2010, 156). Este es un claro ejemplo de la segregación social que distingue entre aquellos que pueden permitirse el lujo de habitar

² Entrevista realizada el 15 de febrero de 2011.

en zonas económica y socialmente valoradas, y los que son empujados a vivir en los márgenes.

Un ejemplo del vínculo entre la producción de riesgos ambientales y la producción socialmente diferenciada del espacio urbano es el hecho de que en zonas de alto riesgo también se han construido varios barrios ricos e instalaciones comerciales. Algunos funcionarios públicos han concedido permisos de construcción clandestinos para ciudadanos acomodados y empresas de construcción poderosas, mientras que la ocupación informal de tierras por parte de los pobres la clasifican como ilegal. Esto demuestra cómo se negocian las reglas de gobernanza en redes clientelares, donde las autoridades tienen la facultad de definir cómo se aplican los derechos y las responsabilidades. Las redes clientelares son comunes entre los sectores público, privado y de la sociedad civil, y su naturaleza informal las coloca fuera del escrutinio público.

Pese a los argumentos oficiales de que la gobernanza de las inundaciones es una responsabilidad de todos, la sociedad civil es frágil y las élites dominan la toma de decisiones. Por su parte, las autoridades controlan la protesta social con el argumento de que la cogobernanza requiere cooperación en lugar de escándalo, y mediante la promoción de la subcontratación y la gestión público-privada tratan de despolitizar el asunto de las inundaciones. Mientras tanto, los defensores de la justicia ambiental y de los derechos humanos pugnan por volver a politizar el tema, afirmando que la gobernanza de las inundaciones no puede ser subcontratada a actores privados o a la sociedad civil, sino que es responsabilidad del Estado proteger a los ciudadanos de desastres relacionados con las inundaciones.³

Las actuales estrategias de gobernanza de las inundaciones también tienen como objetivo transformar las incertidumbres medioambientales en riesgos manejables. Los funcionarios del IPC con frecuencia me recordaron que es importante dar la impresión de que el riesgo de inundación está bajo el control institucional. Sin embargo, debido a la creciente duda sobre la posibilidad de controlar tecnológicamente tales riesgos, los consultores y las autoridades

³ Entrevistas realizadas el 17 de octubre de 2011 y el 19 de octubre de 2011. Ver también Comisión Nacional de Derechos Humanos-Tabasco (2011).

gubernamentales hicieron hincapié en que la gobernanza de las inundaciones debe enfatizar el aspecto sociocultural. Señalaron que “si la gente no respeta el agua, esta tomará venganza y recuperará lo que le pertenece, lo que obliga a desarrollar estrategias para aliarse con agua”.⁴ En su opinión, el conocimiento de los especialistas en gestión de inundaciones, expresado en escenarios de riesgo, debe integrarse al conocimiento de los líderes locales, quienes saben cómo “manejar” a la gente. Sugieren que con la integración de estos conocimientos sería posible desarrollar planes detallados para el ordenamiento territorial y social. Este conocimiento, que según las autoridades es útil al bien común en la gestión de riesgos, contiene directrices politizadas para gobernar a determinados grupos de la población. Algunos procedimientos especiales se han planeado para corregir el comportamiento de los considerados *causantes del riesgo*.

Simultáneamente, se han promovido diversas formas de regulación privada con la intención de estimular la innovación tecnológica y la economía verde, así como de facilitar una gestión rentable de las inundaciones. En estas estrategias, la regulación pública se mezcla con la privatización de los servicios de agua y saneamiento, así como con programas de la sociedad civil para el bienestar colectivo y la protección civil. Estos procedimientos generan ámbitos de gobernanza en los que las empresas privadas y los grupos de la sociedad civil están autorizados para asumir varias obligaciones del Estado (Swyngedouw 2005; Ferguson 2010). En muchas ocasiones, el Gobierno promueve deliberadamente asociaciones público-privadas con el fin de legitimar intervenciones que de otra manera encontrarían resistencia.

En esta hibridación de la gobernanza, los ciudadanos tienen dificultades para saber quién se responsabiliza de qué. Por otra parte, la concentración de la toma de decisiones en las instituciones gubernamentales socava el concepto de gobernanza mediante redes horizontales. El resultado es un montaje de varias capas de gobernanza donde diversos esquemas de regulación, medidas administrativas y proposiciones morales se mezclan en una lógica que favorece una gobernabilidad institucional indirecta, una regulación basada en el mercado y

⁴ Entrevistas realizadas el 16 de febrero de 2011 y el 21 de octubre de 2011. Ver también *Presente*, 26 de abril de 2008 y 10 de abril de 2010.

la atribución de autorresponsabilidad ciudadana. Tales formas neoliberales de gobernanza tienen como objetivo crear ciudadanos aptos para asumir responsabilidades (Rose, O'Malley y Valderde 2006).

Un examen cuidadoso de las políticas de gobernanza ayuda a entender quién controla a quién, con qué técnicas y para qué fines (Dean 2010, 30-37). Lo que aún queda por explicar es cómo el entendimiento de los residentes concuerda u objeta las medidas con las cuales las autoridades tratan de crear espacios y sujetos gobernables. Para complementar los enfoques foucaultianos de la gobernabilidad, los cuales, según algunos críticos, se centran en los esfuerzos de los planificadores y los programadores para gobernar a la población (Mckee 2009, 479), la siguiente sección explora la forma en que los residentes de diferentes partes de la ciudad interpretan los regímenes diseñados para gobernar sus subjetividades. También examina cómo los residentes reconfiguran y disputan las formas prevalecientes de gobernar.

Contingencias y disputas cotidianas

Posiciones dispersas y tácticas inversas

La intención de las autoridades gubernamentales y los consultores de crear en Villahermosa zonas segregadas de “sostenibilidad” chocó con la heterogeneidad de la vida cotidiana. Los residentes de diferentes partes de la ciudad desafiaron las formas disciplinarias de la gobernanza neoliberal a través de tácticas de gobernabilidad inversa (Nielsen 2011). En Gaviotas Sur, los residentes regularizaron sus ocupaciones de tierras por medio de proyectos intermitentes de renovación de viviendas. Rellenaron sus parcelas con arena y material para demostrar a las autoridades que vivían dentro de los límites aceptables en cuanto al riesgo de inundación. Además, renovaron sus chozas con hormigón y acero corrugado, a fin de mostrar que sus casas estaban construidas con materiales duraderos y, por lo tanto, en concordancia con los estándares requeridos por las normas para mitigar los efectos de las inundaciones. También construyeron banquetas frente a sus casas y colocaron lámparas rústicas en los callejones

oscuros para indicar que sus casas están ordenadas y ocupadas de forma permanente. Incluso reinterpretaron el significado de los nombres de las calles establecidos en los registros la ciudad. “Calle de los Ingenieros” y “Calle de los Antropólogos” fueron una fuente de orgullo, ya que, según los vecinos, “ahora todo suena más oficial”.⁵

Fue con este tipo de tácticas inversas que los residentes informales trataron de desafiar los esfuerzos de las autoridades para legitimar la producción segregada de espacios urbanos, basada en el argumento de que los distintos grupos sociales tienen diferentes capacidades para prevenir el riesgo de inundaciones. Dichas tácticas inversas eran una forma de exhibir mejoras en la seguridad ambiental de su barrio para disminuir así la probabilidad de ser desplazados por la fuerza. Los residentes informales sostenían que tenían derecho a un espacio urbano porque construyeron sus hogares y su vida cotidiana allí, y ya se habían recuperado de las terribles inundaciones y las turbulencias políticas. Los residentes de Gaviotas Sur cuestionaron las estrategias institucionales según las cuales los asentamientos informales deberían ser gobernados por separado para que la prevención de inundaciones sea eficiente. En su opinión, este tipo de procedimientos ocultaban las estructuras jerárquicas de la gobernanza y aumentaban la segregación social.

Durante las visitas a los asentamientos informales, los funcionarios del Gobierno juzgaron que las mejoras en las viviendas eran tácticas hábilmente calculadas por los residentes. Al mismo tiempo, se sintieron obligados a reconocer estos actos informales, pues en la política cotidiana, las mejoras en la vivienda proporcionan una justificación social para la ocupación del suelo. Por lo tanto, estas tácticas inversas no carecieron de importancia en la resistencia cotidiana. Los habitantes que sean capaces de hacer mejoras significativas en sus viviendas ubicadas en tierras baldías tienen más posibilidades de ganar, poco a poco, el reconocimiento oficial de sus lugares de residencia.

Del mismo modo, los residentes de los barrios ricos y de la clase media utilizaron varias tácticas inversas para apropiarse del espacio urbano mediante actos que demuestran sus aportes a la construcción de un ambiente seguro. Los

⁵ Entrevista realizada el 12 de agosto de 2011.

residentes de clase media en El Guayabal ampliaron gradualmente sus viviendas de un nivel a casas de dos o tres pisos con balcones; justificaron sus acciones no autorizadas con el argumento de que los pisos superiores sirven como alojamiento y como almacenamiento de contingencia durante las inundaciones. Estas renovaciones incrementaron el valor de las propiedades en los vecindarios y fortalecieron las peticiones de los residentes para obtener mejoras en los servicios.

En los fraccionamientos ricos de Tabasco 2000, varias familias extendieron su patio trasero hacia terrenos federales adyacentes mediante la construcción de un espacio para parrilla al aire libre o un estacionamiento cubierto para sus automóviles. Justificaron estas acciones con el argumento de que al construir un terraplén y pavimentar el terreno, estaban controlando el flujo de agua del arroyo fangoso que cruza el terreno federal, e incrementaban así la seguridad ambiental del vecindario. Con estas explicaciones, los residentes de Tabasco 2000 confirmaron el concepto de ciudadanía diferenciada, el cual justifica los privilegios sobre la base de su situación social distinguida. Orgullosos de lo que habían alcanzado a través de logros personales, los residentes de los fraccionamientos ricos argumentaron que, dado que pagan enormes impuestos y contribuyen significativamente a la economía nacional, merecen una protección de las inundaciones más eficaz que la de los residentes informales. Julio, un exitoso hombre de negocios con alto nivel socioeconómico, presentó la situación de la siguiente manera:

Los oficiales tienen que servirnos porque nosotros somos los que levantamos la ciudad, los que pagamos una cantidad de impuestos. Aquí en Tabasco 2000, la gente no siente las inundaciones en la misma forma que en Gaviotas Sur. Es porque hay una diferencia de cultura. Aquí no tiramos basura a la calle porque provoca inundaciones [...] En Gaviotas Sur [...] ahí no hay drenaje ni agua potable, y no pagan impuestos (Julio 2011).

Justificando sus posiciones, los residentes acomodados y los de clase media exigieron que las autoridades proporcionaran a sus comunidades sistemas eficientes de almacenamiento de agua y generadores de respaldo para eliminar

trastornos innecesarios en sus vidas cotidianas. Al mismo tiempo, hicieron hincapié en que los pobres deberían dejar de pedir ayuda gubernamental para todo, porque para ser un ciudadano exitoso se requiere capacidad de progreso personal.⁶

Por su parte, los residentes de Gaviotas Sur cuestionaron los puntos de vista de los residentes acomodados sobre sus posiciones privilegiadas, enfatizando el derecho de todos los ciudadanos a un medio ambiente seguro. Cuestionaron la privatización de los servicios, alegando que el Gobierno tiene la responsabilidad de proporcionar los servicios básicos y la prevención de desastres en cada barrio. Al mismo tiempo, lucharon por el reconocimiento oficial de sus modos alternativos de vida. En los asentamientos precarios, donde la infraestructura básica rara vez es producto de la política pública, la gente elaboró diversas tácticas para hacer frente a las deficiencias: conectaron sus tuberías de agua y sus cables de electricidad informales a las redes oficiales; en ausencia de servicios de seguridad pública y de sistemas de alerta temprana de inundaciones, practicaron una gestión de seguridad informal, convirtiéndose en vigilantes e informándose mutuamente sobre cualquier signo de aumento en los niveles de agua de los ríos, lo que podría indicar la proximidad de una inundación.⁷

El análisis de las experiencias sobre riesgos y vulnerabilidades de diferentes residentes reveló una geografía social compleja, donde la gente navega por la ciudad de acuerdo con su propia evaluación de la distinción entre lugares seguros versus riesgosos. En las raras ocasiones en que personas acomodadas visitaron asentamientos informales, se sintieron sumamente inseguros. En su opinión, los barrios pobres eran lugares abrumadores que requieren una atención extrema; lugares subdesarrollados y sobreutilizados, donde *las calles y callejones se dividen como un plato roto y cuya ineficiencia provoca un peligro*

⁶ Entrevistas realizadas los días 8, 11 y 17 de agosto de 2011, y el 19 de octubre de 2011.

⁷ Para análisis interesantes de cómo las ideas sobre la basura cambian según el tiempo y el contexto, y de cómo el arte y la planificación radical pueden transformar la imaginación de los asentamientos informales, ver Jones (2011) y Miraftab (2009).

*ambiental y un desorden social para toda la ciudad.*⁸ Las personas acomodadas se horrorizaron ante los riesgos que quienes viven en chozas en las orillas del río estaban dispuestos a enfrentar; mientras tanto, los residentes de esas zonas destacaron su profundo conocimiento del río y expresaron que sus vidas no eran simplemente miserables, sino vidas que también vale la pena vivir. Como me explicó Josefina, de Gaviotas Sur: *A pesar de que mi barrio puede ser feo, para mí es bonito.*⁹

Los residentes de clase media que viven cerca del centro de la ciudad se distinguieron por su fuerte apego hacia su barrio. Cuando les mostré fotografías de la vieja Villahermosa, se entusiasmaron y comenzaron a contarme historias en las que recordaban qué tiendas habían operado en qué calles y hasta qué nivel habían subido las aguas en diferentes ocasiones. Mientras que los residentes acomodados de Tabasco 2000 aprobaban el uso de espacios verdes cerrados, donde podían organizar fiestas privadas, los residentes de clase media valoraban los eventos al aire libre organizados en el centro, donde cualquiera puede ir a bailar en las calles. Por su parte, a los residentes de Gaviotas Sur les gustaban las calles bulliciosas, donde las animadas actividades promueven la sensación de que son lugares acogedores. Para ellos, los pocos espacios verdes de sus vecindarios eran una fuente de temor porque ahí están en riesgo de tropezar con una inundación repentina o de sufrir un asalto. Por razones de seguridad, los padres prefieren que sus hijos jueguen en una calle transitada en lugar de hacerlo en un parque aislado.

Mientras que las autoridades gubernamentales trataban de convencer a la población de que las contingencias ambientales son manejables, para los residentes de cualquier nivel socioeconómico, los riesgos de inundación son incertidumbres rodeadas de mucha confusión. Cada año, durante la temporada alta de lluvias, el temor por las inundaciones aumenta en toda la ciudad. Tales percepciones son difíciles de transformar con campañas oficiales de buena gobernanza, sobre todo porque los residentes son muy sensibles a los

⁸ Entrevista realizada el 11 de febrero de 2011.

⁹ Entrevista realizada el 12 de agosto de 2011.

rumores relacionados con las tensiones y negociaciones en torno a la gobernanza de las inundaciones.¹⁰

Sin embargo, los riesgos y las vulnerabilidades ambientales afectan a los diferentes residentes de distintas maneras. Los funcionarios públicos y los consultores, que hacen hincapié en la autorresponsabilidad para la recuperación después de los desastres, ignoran el hecho de que la normalización de la vida cotidiana después de una catástrofe depende mucho de la situación socioeconómica de los residentes y, por lo tanto, no es una simple cuestión de determinación individual (Walker 2009). De acuerdo con los resultados de nuestro cuestionario, 30 % de los hogares de Tabasco 2000 y 15 % en El Guayabal tenían un seguro de vivienda,¹¹ mientras que ni uno solo de los residentes informales de Gaviotas Sur siquiera era elegible para asegurarse. Después de las inundaciones, alrededor del 88 % de los residentes de Gaviotas Sur pasaron semanas o meses en albergues de emergencia o viviendo con parientes hasta que pudieron regresar a sus hogares o encontrar otro lugar donde vivir. Por su parte, ninguno de los residentes de Tabasco 2000 consideró siquiera ir a un albergue. Muchos fueron a un hotel o a una casa secundaria en otras partes de México; como lo contó José Manuel con cierto alivio: *Gracias a Dios, tengo otra casa en Cancún, donde me quedé durante la inundación.*¹² Por lo tanto, la capacidad de recuperarse después de la catástrofe está muy ligada a la situación socioeconómica; además, las diferencias de género fueron significativas. Las mujeres, responsables por el bienestar doméstico, a menudo sufrieron fuertes traumas. Tania, una madre de dos niños en Gaviotas Sur que trabajaba como empleada doméstica en Tabasco 2000, explicó su estado de fragilidad de la siguiente manera:

¹⁰ La mitad de la población tabasqueña reclamó que gran parte de los fondos para la prevención de las inundaciones acabó en las bolsas de los oficiales gubernamentales y de las compañías de construcción (*Tabasco Hoy* 2008, 2010; *Presente* 2010).

¹¹ Estos porcentajes son relativamente altos, tomando en cuenta que tener un seguro de vivienda no es una práctica común en México.

¹² Entrevista realizada el 11 de agosto de 2011.

El agua vino como una culebra que está atacando. No hubo tiempo para salvar nada. Allá corrían colchones, refri, mesas, armarios, en el río. Ellos empezaron a anunciar que "¡Desalojen, desalojen!" Es fácil dar este tipo de orden, pero: ¿cómo lo haces si tienes que dejar tu casa? (Tania 2011).

La regulación de la vida cotidiana a través de la gobernanza institucional también fue difícil porque la gente creó un tejido urbano fluctuante mediante redes móviles, que ignoraba los territorios fijos de pertenencia.¹³ Los residentes de bajos ingresos de Gaviotas Sur están vinculados a los barrios de clase alta y de clase media por medio de trabajos temporales como servidores domésticos o vigilantes, así como a través de los servicios informales de herrería, carpintería, reparación de neumáticos y medicina alternativa. En correspondencia, los residentes de Tabasco 2000 organizan actividades de beneficencia en favor de los pobres, con intención de que se recuperen de las contingencias causadas por la inundación.

En este ajetreo de interacciones sociales, los residentes informales tomaron nota de las estructuras institucionales que proporcionan privilegios a las personas acomodadas, en forma de infraestructuras y de la prevención del riesgo de inundaciones. Al mismo tiempo, la falta de estas infraestructuras limita las oportunidades de los pobres para vivir con dignidad, especialmente con la reducción de las políticas sociales producto de las reformas neoliberales. Sin embargo, aunque estaban conscientes de las desiguales consecuencias de la política socialmente diferenciada, a menudo los propios pobres convalidaban este enfoque en la práctica. En muchas entrevistas, los residentes de Gaviotas Sur ratificaron el mensaje del gobernador, al afirmar que la inundación de 2007 alcanzó tal magnitud en su barrio porque no obedecieron las instrucciones de las autoridades, sino que difundieron rumores falsos. Así lo explicó Adriana:

¹³ Para notas similares sobre otras ciudades, ver Gandy (2006, 2008), Simone (2010b) y Sletto y Nygren (2015).

Perdimos mucho cuando la inundación porque no hicimos caso. El gobernador anunció: “¡Váyanse, porque va a venir una inundación!”. Pero la gente dijo: “¿Cómo va a saber el gobernador si no es nada, como Dios?”. Fue culpa de nosotros, ya que no obedecimos las instrucciones (Adriana 2011).

Independientemente de su posición social, muchas personas afirmaron que el Gobierno los había abandonado; simultáneamente, criticaban el control sumamente estricto. Para muchos residentes, las nuevas técnicas de vigilancia, basadas en escenarios de riesgo, preparaban el camino para una gobernanza de las inundaciones que ignora las necesidades locales. La multiplicidad de actores involucrados en la política pública aumentó el sentimiento de desconfianza entre los residentes, que se preguntaban quién se beneficia con los programas de manejo del agua y quién asume los costos.

Sin embargo, había diferencias considerables respecto a cómo los residentes se posicionaban en relación con la toma de decisiones. Muchos habitantes de Tabasco 2000 eran miembros de cámaras de comercio o de otras asociaciones profesionales vinculadas estrechamente con los políticos. Ellos tenían una visión clara de cómo mejorar la prevención de riesgos en sus propios barrios, pero menos interés en la planificación urbana integral.¹⁴ Hicieron hincapié en la calidad de los servicios en su localidad y en la eficiente mitigación de riesgos. Los residentes de Gaviotas Sur formularon irritados comentarios acerca de la forma en que los canales que desvían agua de la inundación de los barrios ricos transfieren el riesgo a las comunidades pobres.¹⁵ Por su parte, los residentes de clase media pidieron al Gobierno políticas públicas que mejoren su vida cotidiana, en lugar de la renovación superficial de edificios históricos. Santiago, residente de El Guayabal, presentó la situación de la siguiente manera:

¹⁴ Para posturas similares, pero correspondientes a las ciudades de Querétaro y San Luis Potosí, México, ver Guarneros-Meza (2009, 474–475).

¹⁵ Similares argumentos fueron presentados por los activistas en los periódicos tabasqueños. Según ellos, los esfuerzos por controlar el flujo de agua de los canales protegen a algunas personas mientras sacrifican a otras (*Tabasco Hoy* 2011).

En los proyectos de restauración solamente están pintando las fachadas. Eso no es lo que más se necesita. Aquí se necesita un buen sistema de alcantarillas para manejar aguas negras. Cuando la inundación de 2007, entró agua sucia en nuestras casas [...] Pero a nadie le importa el saneamiento, ya que estos asuntos son invisibles. Los políticos prefieren pintar edificios para su campaña publicitaria (2011).

Curiosamente, mientras el Gobierno trató de disminuir el gasto público con la subcontratación de empresas privadas y ONG, los residentes percibían la participación activa del Estado en la gestión de inundaciones y en la planificación urbana como un signo de legitimidad. Era parte de su visión de cómo se llevan a cabo los proyectos socialmente adecuados, aunque muchas veces de forma lenta y excesivamente burocrática. Los residentes de Gaviotas Sur también carecían de acceso a los proyectos tecnológicos de control de inundaciones. Especialmente, observaron que los muros de contención y las estaciones de bombeo de agua se instalaron en las regiones prósperas de la ciudad. Contrariamente a la opinión de las autoridades y de los consultores, quienes querían que los residentes fueran más autogobernados, los habitantes esperaban que el Estado se preocupara por la seguridad ambiental y el bienestar social de los ciudadanos. Al mismo tiempo, cuestionaron los esfuerzos gubernamentales de control paternalista, como se muestra en la siguiente sección.

Redes de resistencia

Las estrategias de gobernanza institucional no determinan la posición social de la gente y tampoco deciden su comportamiento; más bien, en la vida cotidiana los actos de gobernanza se reformulan muchas veces a través de “las invasiones silenciosas de lo ordinario”, que se producen *fuera, a pesar de y en articulación con* las estrategias formales de gobernanza (Bayat y Biekart 2009, 823). Esto torna complicado afirmar que unas estrategias caen dentro del orden de la “opresión” y otras son tácticas de “liberación” (Foucault 1991, 245). Al tratar de evitar las dicotomías entre intervenciones impuestas

y luchas de emancipación, este estudio conceptualiza las resistencias como formaciones sociales dispersas y fragmentadas en un constante proceso de creación (Zeiderman 2010; Sletto 2012). Esto es particularmente cierto en Villahermosa, donde las demandas de justicia ambiental rara vez se articulan en un movimiento de protesta organizado.

Muchos estudios sobre las luchas por justicia ambiental se centran en movimientos altamente progresivos y que logran una atención significativa en los medios de comunicación (Nygren 2014); sin embargo, como lo mencionan Auyero y Swistun (2009, 4-8), las demandas de justicia no tienen necesariamente una agenda unificada. Independientemente de su condición social, los habitantes de Villahermosa estaban confundidos acerca de las formas de gobernanza neoliberal. Esta confusión se produjo en parte por la hibridación de la gobernanza, donde la multiplicidad de actores y estrategias difuminaron las responsabilidades. Las estrategias de las autoridades para retardar las decisiones reforzaron aún más dicha confusión. Fui testigo en varias ocasiones de cómo las demandas de personas marginadas, por condiciones de vida más justas y mayor seguridad ambiental, fueron pospuestas por los políticos, mientras las autoridades indicaron a los demandantes que estos asuntos no pertenecían a su ámbito de responsabilidad. Tales estrategias agotaron rápidamente a los ciudadanos que luchaban por una mayor igualdad en la gestión de las inundaciones.

En tales circunstancias, varios residentes prefirieron recurrir a las relaciones clientelares convencionales, cuyos repertorios de alguna manera conocen. Los mecanismos de mercado, donde la gobernanza de los riesgos de inundaciones y los servicios son transferidos a empresas privadas con sus propios esquemas de monitoreo, hicieron más difícil para la gente saber quién está detrás de cada operación. Para enfrentar esta situación, los habitantes de Villahermosa invirtieron en relaciones personales con las autoridades, asumiendo que tales lazos servirían como vías importantes para la negociación. Tal era la opinión de Claudio, un oficial de alto rango que vivía en Tabasco 2000:

Cada quien arregla las cosas como puede: a través de amistades, recomendaciones o por debajo de la mesa. Algunos políticos que viven en Tabasco 2000

tienen mucha influencia. Nosotros [...] presionamos a las autoridades a través de nuestras redes personales (2011).

En este contexto, aunque los pobres criticaron las relaciones clientelares que favorecieron la protección contra inundaciones en los barrios ricos, ellos también utilizaron ese tipo de relaciones para negociar pequeños favores en beneficio propio. Como me dijo Candelario, un líder de Gaviotas Sur: *A veces hay que ordeñar a las autoridades para obtener pequeños beneficios y concesiones minúsculas (2011).*

Dentro de condiciones socialmente segregadas, existen diferencias considerables en la disposición y la capacidad de los residentes para organizarse en torno a las cuestiones de seguridad ambiental. Las personas de las clases acomodadas de Villahermosa defendieron la idea de una ciudadanía diferenciada que les concede privilegios y, por ende, eran reacios a unirse a los movimientos que reclamaban justicia. Mientras tanto, los residentes informales se negaban a organizarse en movimientos visibles, debido al carácter ilegal de sus asentamientos. A menudo, las conmovedoras narrativas de los residentes de Gaviotas Sur giraban en torno a cómo se recuperan de las catástrofes y de las dificultades cotidianas a través de tácticas informales. Josefina, de Gaviotas Sur, contó la siguiente historia acerca de su intento por seguir adelante a pesar de todo:

Cuando la inundación, pensé que tengo que ser fuerte, pase lo que pase. No me importaba si se echó a perder todo, mientras que no le pase nada a mi gente [...] Trabajo en un puesto de tortas en Pino Suárez. Hay días que se vende y días que no [...] Aquí muchos son albañiles, carpinteros, herreros, zapateros, matapuercos, [tienen] pollerías, vendedores de fruta, costureras, tortilleros de profesión [...] Somos pobres, pero tenemos el derecho de hacer cosas para salir adelante (Josefina 2011).

Estas narrativas constituyen ejemplos ilustrativos de las impresionantes capacidades de las personas para recuperarse mentalmente, y en ellas demuestran su gran dignidad. En su comentario, Josefina subraya que los que hacen

tortillas o venden pollo son *gente profesional*, y que los pobres *tienen derecho* de avanzar. Al mismo tiempo, estas narrativas plantean serias preocupaciones de muchos residentes informales, a quienes después de la catástrofe, las autoridades les informaron que “la inundación fue simplemente un evento natural [...] o pasó porque ustedes no obedecieron las reglas. Por lo tanto, el Gobierno no es culpable, y por eso ustedes necesitan cuidarse a sí mismos y recuperarse”.¹⁶ A través de este tipo de declaraciones, las causas de la inundación son desvinculadas de los procedimientos institucionales de la gobernanza y de la planificación urbana. Aunque inmediatamente después de la catástrofe se proporcionó mucha ayuda internacional y nacional para aliviar a las víctimas, posteriormente la gente fue invitada a utilizar sus propias capacidades para normalizar sus vidas.

A pesar de que las demandas de los residentes informales por mejores condiciones de vida en ocasiones derivaron en manifestaciones politizadas, la lucha a través de estrategias invisibles fue mucho más común. En el centro de estas resistencias estaba la aseveración de que el riesgo de inundación no puede ser separado de las deficiencias institucionales en torno al manejo del agua. Como una forma diaria de resistencia, los vecinos de Gaviotas Sur se negaron a pagar por los servicios de electricidad, y frente a las acusaciones de las compañías eléctricas que afirmaban que estaban robando descaradamente la electricidad, los habitantes de Gaviotas Sur interpretaban sus instalaciones eléctricas ilegales —llamadas “diablitos”— como una forma justa de actuar en una situación donde el servicio eléctrico era intermitente y donde la operación de las presas para maximizar la producción eléctrica provocó los riesgos de inundación. Como murmuró Tomás en octubre de 2011, al ver a la gente caminar con el agua hasta la cintura cuando Gaviotas Sur se inundó una vez más:

Esta inundación fue provocada por el Gobierno. Huele a agua de las represas. Las autoridades aceptan inundaciones aquí porque quieren producir electricidad para otras partes del país (2011).

¹⁶ Entrevistas realizadas el 12 y el 23 de agosto de 2011, y el 18 de octubre de 2011.

Estas tácticas me recordaron las experiencias de Nancy Scheper-Hughes (2004, 45) durante su investigación etnográfica en las favelas brasileñas, donde los residentes informales mencionaban en repetidas ocasiones: “aquí nadie es inocente”. Aunque no se les permitió expresar una crítica abierta, los residentes de Gaviotas Sur eran conscientes de muchas injusticias en la gestión de inundaciones.

Así, los movimientos sociales en Villahermosa crearon redes flexibles de resistencia, las cuales integran movimientos invisibles no pueden ser capturados fácilmente. Schlosberg (1999, 92, 120) utiliza la metáfora deleuziana de rizomas para explicar estos movimientos de base que se extienden y se conectan en formas imperceptibles. En México, los defensores de la justicia han aprendido a trabajar con redes móviles y tácticas efímeras, y a enfrentar las medidas de intimidación que el Gobierno utiliza para reprimir manifestaciones abiertas (Risdel 2012). Esto es especialmente cierto en Tabasco, donde la importancia de la producción de petróleo incita al Gobierno a diluir las movilizaciones políticas, ya sea mediante la persuasión o a través de la fuerza. Las luchas fragmentadas por la justicia aparecen y desaparecen dependiendo de las condiciones, ya que, como me explicó Ronaldo, un defensor de la justicia que criticó el traslado forzoso de los residentes informales, *tal irregularidad hace que sea difícil para las autoridades saber quién ejerce resistencia social y cómo*.¹⁷

Otro factor que forma parte de las redes dispersas de resistencia cotidiana en Villahermosa son las estructuras de la política urbana segregada. Estas estructuras mantienen demandas socioeconómicas diferenciadas, lo que dificulta alianzas multiclases o multisector en los movimientos de resistencia. Frente a tal variedad de impugnaciones, en las autoridades se da un “continuo intento de gobernar a los que evaden ser gobernados utilizando redes rizomáticas” (Weszkalnys 2008, 258). Lo anterior nos indica que los esfuerzos móviles para cuestionar la gobernanza que incorpora de manera desigual a los residentes en la política y economía neoliberales son estratégicos, aunque rara vez se manifiestan en forma de movimientos organizados.

¹⁷ Entrevista realizada el 2 de agosto de 2011.

Conclusiones

La gobernanza ambiental urbana es un campo de estudio de gran relevancia tanto para la investigación académica como para la política pública. Las complejas relaciones entre el Estado y la población marginada en zonas urbanas han sido objeto de fecundos análisis académicos (Auyero 2010; Bogaert 2011; Nielsen 2011). Este estudio amplía este campo mediante el análisis de las posiciones forjadas por la gobernanza neoliberal de las inundaciones por residentes diferenciados socioeconómicamente en una ciudad muy estratificada socialmente, como Villahermosa, en México. La distribución socioespacial de los riesgos y las vulnerabilidades, las percepciones de diferentes residentes sobre un acuaje cambiante, con inundaciones cada vez más severas, así como las complejas interacciones entre los residentes de la élite, de la clase media y aquellos de ingresos bajos, rara vez se han incluido en el estudio de la gobernanza urbana.

Este estudio demostró cómo los discursos y las prácticas políticas dominantes constituyen categorías estrictas de espacios y de sujetos gobernables. Esto ha producido estrategias socialmente diferenciadas sobre la gobernanza de inundaciones dentro de la ciudad. Los mecanismos neoliberales de gobernanza se mezclan con legados de control autoritario y con relaciones clientelares produciendo estructuras complejas. El Gobierno mantiene un papel crucial, si bien reconfigurado, como un tomador de decisiones estratégico en la gobernanza. Al mismo tiempo, la hibridación de la gobernanza oscurece las distinciones entre el Estado y el mercado, mientras fomenta la participación ciudadana en términos estrictamente definidos y limitados.

Como lo señala Swyngedouw (2005, 1193), la participación es una de las áreas clave en los debates sobre gobernanza. A través del entrelazamiento del control tecnológico de las inundaciones con los programas de participación ciudadana, la gobernanza de las inundaciones se ha convertido en un tema de adaptación cultural y resiliencia social. Parece que el objetivo del Gobierno, con este tipo de mecanismos de aprendizaje social, es guiar a los residentes hacia una gobernabilidad neoliberal, donde la supervisión gubernamental indirecta, la regulación basada en el mercado y la autorresponsabilidad ciudadana

promuevan un cierto tipo de orden socioespacial y una visión particular sobre el acuaje. La vulnerabilidad ambiental es vista como algo arraigado en la actitud cultural de los residentes informales, quienes, según las autoridades, deberían adoptar nuevas modalidades de autoabastecimiento y una relación distinta con el agua. Este énfasis en la *automejora* desplaza la responsabilidad de la gestión del riesgo de inundaciones desde el Gobierno hacia los ciudadanos, mientras que las formas híbridas de regulación protegen las acciones gubernamentales del escrutinio público.

Este estudio complementa las perspectivas posfoucaultianas de gobernabilidad al combinar el análisis de las estrategias y las prácticas de la gobernanza con una investigación etnográfica sobre las negociaciones y la resistencia diaria en torno a la gobernabilidad y la subjetividad. El cuidadoso análisis de los distintos sectores de la ciudad permite explorar cómo los diferentes grupos de residentes interpretan y reconfiguran los discursos y las prácticas relacionadas con la gobernanza neoliberal, así como con sus percepciones sobre el acuaje. Se demostró que los residentes no fueron víctimas pasivas de las intervenciones institucionales. Aunque los significados que ellos atribuyen a los riesgos y las vulnerabilidades relacionados con las inundaciones están fuertemente determinados por los discursos prevalecientes, se evidenciaron diversas tácticas inversas e interpretaciones modificadas en los diferentes barrios. Las interacciones dentro de la ciudad simultáneamente rompen y mantienen la segregación socioespacial existente.

Al centrarse en las diferencias sociales y en la brecha entre lo que se intenta y lo que se realiza, este estudio ha demostrado cómo las racionalidades de la gobernanza de las inundaciones son constantemente modificadas (Li 2007, 1-6). A través de la atención a las múltiples perspectivas de residentes socialmente dispersos, el estudio pone de manifiesto la diversidad de estrategias que usan los residentes para oponerse a los esfuerzos institucionales y gobernar su forma de pensar y actuar. Al mismo tiempo, se demostró la existencia de un acceso desigual a las redes de influencia y la naturaleza fragmentada de las estrategias subversivas, en un escenario donde las protestas organizadas son desalentadas institucionalmente. A pesar de los grandes esfuerzos para hacer gobernables ciertos actores y formas de vida, los discursos y las prácticas

dominantes de la gobernanza fueron incapaces de erradicar los esfuerzos dispersos de resistencia.

Considerando los riesgos, incertidumbres y vulnerabilidades que afectan a una creciente porción de la población en las ciudades de América Latina, el escrutinio profundo de las formas diferenciadas de gobernanza neoliberal y de las disputas en diversas circunstancias se vuelve crucial. Estos análisis pueden proporcionar un conocimiento importante sobre la gobernanza socialmente diferenciada y sobre la subjetividad que implican las luchas y disputas. Al mismo tiempo, pueden contribuir a ampliar la discusión sobre las relaciones multifacéticas entre gobernanza y justicia, vulnerabilidad material y dominación simbólica, así como sobre la responsabilidad institucional y la resistencia ciudadana.

Referencias bibliográficas

- Aparicio, J., P. F. Martínez-Austria, A. Güiton y A. I. Ramírez. 2009. "Floods in Tabasco, Mexico: A Diagnosis and Proposal for Courses of Action". *Journal of Flood Risk Management* 2 (2): 132-138.
- Aquilar, A. 2008. "Peri-Urbanization, Illegal Settlements and Environmental Impact in Mexico City". *Cities* 25 (3): 133-145.
- Ashley, R. M, J. Blaskby, R. Newman, B. Gersonius, A. Poole, G. Lindley, S. Smith, S. Ogden y R. Nowell. 2014. "Learning and Action Alliances to Build Capacity for Flood Resilience". *Journal of Flood Risk Management* 5 (1): 14-22.
- Auyero, J. 2010. "Visible Fists, Clandestine Kick, and Invisible Elbows: Three Forms of Regulating Neoliberal Poverty". *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 89: 5-26.
- Auyero, J. y D. A. Swistun. 2009. *Flammable: Environmental Suffering in an Argentine Shantytown*. Oxford: Oxford University Press.
- Bayat, A. y K. Biekart. 2009. "Cities of Extremes". *Development and Change* 40 (5): 815-825.

- Bogaert, K. 2011. "The Problem of Slums: Shifting Methods of Neoliberal Urban Government in Morocco". *Development and Change* 42 (3): 709-731.
- Brenner, N., J. Peck y N. Theodore. 2010. "Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways". *Global Networks* 10 (2): 182-222.
- Bullard, R. D. y B. Wright, eds. 2009. *Race, Place, and Environmental Justice After the Hurricane Katrina: Struggles to Reclaim, Rebuild, and Revitalize New Orleans and the Gulf Coast*. Boulder: Westview Press.
- Caldeira, T. P. R. 2008. "From Modernism to Neoliberalism in São Paulo: Reconfiguring the City and its Citizens". En *Other Cities, Other Worlds: Urban Imaginaries in a Globalizing Age*, editado por A. Huyssen, 51-77. Durham: Duke University Press.
- Caldeira, T. P. R. 2015. "Social Movements, Cultural Production, and Protests: São Paulo's Shifting Political Landscape". *Current Anthropology* 56 (S11): 126-136.
- Carruthers, D. V., ed. 2008. *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Centner, R. 2012. "Microcitizenships: Fractious Forms of Urban Belonging after Argentine Neoliberalism". *International Journal of Urban and Regional Research* 36 (2): 336-362.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina). 2008. "Tabasco: características e impacto socioeconómico de las inundaciones provocadas a finales de octubre y a comienzos de noviembre de 2007 por el frente frío número 4". México: Cepal.
- Cerwonka, A. y L. H. Malkki. 2007. *Improvising Theory: Process and Temporality in Ethnographic Fieldwork*. Chicago: University of Chicago Press.
- Collier, S. J. 2009. "Topologies of Power: Foucault's Analysis of Political Government beyond Governmentality". *Theory, Culture, Society* 26 (6): 78-108.
- Collier, S. J. 2012. "Neoliberalism as Big Leviathan, or...? A Response to Wasquant and Hilgers". *Social Anthropology* 20 (2): 186-195.

- Comisión Nacional de Derechos Humanos-Tabasco. 2011. "Recomendaciones". Consultado el 7 de mayo de 2011. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_061.pdf.
- Conagua (Comisión Nacional del Agua). 2012. "Plan hídrico integral de Tabasco". Consultado el 5 de mayo 2012. <https://www.gob.mx/conagua/documentos/plan-hidrico-integral-de-tabasco-phit-45023>.
- Dean, M. 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londres: Sage.
- Earle, L. 2012. "From Insurgent to Transgressive Citizenship: Housing, Social Movements and the Politics of Rights in São Paulo". *Journal of Latin American Studies* 44 (1): 97-126.
- Ferguson, J. 2010. "The Uses of Neoliberalism". *Antipode* 41 (S1): 166-184.
- Foucault, M. 1991. "Space, Knowledge and Power". En *The Foucault Reader*, editado por P. Rabinow, 239-256. Londres: Penguin Books.
- Foucault, M. 2003. "Governmentality". En *The Essential Foucault: Selections from Essential Works of Foucault 1954-1984*, editado por P. Rabinow y N. Rose, 229-245. Londres: New Press.
- Foucault, M. 2007. *Security, Territory, Population*. Londres: Palgrave.
- Fraser, N. 2009. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Nueva York: Columbia University Press.
- Gandy, M. 2006. "Planning, Anti-Planning and the Infrastructure Crisis Facing Metropolitan Lagos". *Urban Studies* 43 (2): 271-296.
- Gandy, M. 2008. "Landscapes of Disaster: Water, Modernity, and Urban Fragmentation in Mumbai". *Environment and Planning A* 4 (1): 108-130.
- García Meza, N. E. 1993. *Vida urbana y cambio social: el caso de Villahermosa, 1970-1990*. Villahermosa: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- GET (Gobierno del Estado de Tabasco). 2008. "Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tabasco 2007-2012". Gobierno del Estado de Tabasco. <https://transparencia.tabasco.gob.mx/media/DA/53/27376.pdf>.
- GET (Gobierno del Estado de Tabasco). 2010. *Evaluación y actualización: Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012*. Villahermosa: Gobierno del Estado de Tabasco.

- Goldstein, D. M. 2003. "In Our Own Hands: Lynching, Justice and the Law in Bolivia". *American Ethnologist* 30 (1): 22-43.
- Guarneros-Meza, V. 2009. "Mexican Urban Governance: How Old and New Institutions Coexist and Interact". *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (2): 463-482.
- Himley, M. 2008. "Geographies of Environmental Governance: The Nexus of Nature and Neoliberalism". *Geography Compass* 2 (2): 433-451.
- Holston, J. 2011. "Contesting Privilege with Right: The Transformation of Differentiated Citizenship in Brazil". *Citizenship Studies* 15 (3-4): 335-352.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2014. "Summary for Policymakers". En *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, editado por C. B. Field, V. R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M. D. Mastrandrea, T. E. Bilir, M. Chatterjee, K. L. Ebi, Y. O. Estrada, R. C. Genova, B. Girma, E. S. Kissel, A. N. Levy, S. MacCracken, P. R. Mastrandrea y L. L. White, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jessop, B. 2007. "From Micro-Powers to Governmentality: Foucault's Work on Statehood, State Formation, Statecraft and State Power". *Political Geography* 26 (1): 34-40.
- Jones, G. A. 2011. "Slumming About: Aesthetics, Art and Politics". *City* 15 (6): 696-708.
- Li, T. M. 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- Mathews, A. S. 2009. "Unlikely Alliances: Encounters between State Science, Nature Spirits, and Indigenous Industrial Forestry in Mexico, 1926-2008". *Current Anthropology* 50 (1): 75-101.
- McCarthy, J. y S. Prudham. 2004. "Neoliberal Nature and the Nature of Neoliberalism". *Geoforum* 35 (2): 275-283.
- Mckee, K. 2009. "Post-Foucaultian Governmentality: What Does it Offer Critical Social Policy Analysis?". *Critical Social Policy* 29 (3): 465-486.
- Mirafteb, F. 2009. "Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South". *Planning Theory* 8 (1): 32-50.

- Murray, M. J. 2009. "Fire and Ice: Unnatural Disasters and the Disposable Urban Poor in Post-Apartheid Johannesburg". *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (1): 165-192.
- Nielsen, M. 2011. "Inverse Governmentality: The Paradoxical Production of Peri-Urban Planning in Maputo, Mozambique". *Critique of Anthropology* 31 (4): 329-358.
- Nygren, A. 2004. "Competing Claims on Disputed Lands: The Complexity of Resource Tenure in the Nicaraguan Interior". *Latin American Research Review* 39 (1): 123-153.
- Nygren, A. 2014. "Eco-Imperialism and Environmental Justice". En *Routledge International Handbook of Social and Environmental Change*, editado por S. Lockie, D. A. Sonnenfeld y D. R. Fisher, 58-69. Londres: Routledge.
- Nygren, A. 2018. "Inequality and Interconnectivity: Urban Spaces of Justice in Mexico". *Geoforum* 89: 145-154. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.06.015>.
- Nygren, A. y G. Wayessa. 2018. "At the Intersections of Multiple Marginalizations: Displacements and Environmental Justice in Mexico and Ethiopia". *Environmental Sociology* 4 (1): 148-161.
- Pahl-Wostl, C., M. Caps, A. Dewulf, E. Mostert, D. Tabora y T. Taillieu. 2007. "Social Learning and Water Resources Management". *Ecology and Society* 12 (2): 5 (en línea). <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art5/>.
- Pelling, M. 2003. "Toward a Political Ecology of Urban Environmental Risk: The Case of Guyana". En *Political Ecology: An Integrative Approach to Geography and Environment-Development Studies*, editado por K. S. Zimmerer y T. J. Bassett, 73-93. Nueva York: Guilford.
- Perevochtchikova, M. y J. L. Lezama de la Torre. 2010. "Causas de un desastre: inundaciones del 2007 en Tabasco, México". *Journal of Latin American Geography* 9 (2): 73-98.
- Rinne, P. y A. Nygren. 2016. "From Resistance to Resilience: Media Discourses on Urban Flood Governance in Mexico". *Journal of Environmental Policy and Planning* 18 (1): 4-26.

- Risdell, N. M. 2012. "Un crimen a la tierra de Morelos: agravio, conflicto y justicia ambiental 2006-2011". Tesis de doctorado. Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Roberts, B. R. 2010. "Moving On and Moving Back: Rethinking Inequality and Migration in the Latin American City". *Journal of Latin American Studies* 42 (3): 587-614.
- Rose, N. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N., P. O'Malley y M. Valverde. 2006. "Governmentality". *Annual Review of Law and Social Science* (2): 83-103.
- Roy, Ananya. 2011. "Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism". *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (2): 223-238.
- Scheper-Hughes, N. 2004. "Parts Unknown: Undercover Ethnography of the Organs-Trafficking Underworld". *Ethnography* 5 (1): 29-73.
- Schlosberg, D. 1999. *Environmental Justice and the New Pluralism: The Challenge of Difference for Environmentalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Simone, A. 2010a. "2009 Urban Geography Plenary Lecture on Intersections, Anticipations, and Provisional Publics: Remaking District Life in Jakarta". *Urban Geography* 31 (3): 285-308.
- Simone, A. 2010b. *City Life from Jakarta to Dakar: Movements at the Crossroads*. Nueva York: Routledge.
- Sletto, B. 2012. "Insurgent Planning and Its Interlocutors: Studio Pedagogy as Unsanctioned Practice in Santo Domingo, Dominican Republic". *Journal of Planning Education and Research* 33 (2): 228-240.
- Sletto, B. y A. Nygren. 2015. "Unsettling Neoliberal Rationalities: Engaged Ethnography and the Meanings of Responsibility in the Dominican Republic and Mexico". *International Journal of Urban and Regional Research* 39 (5): 965-983.
- Swyngedouw, E. 2005. "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-Beyond-the-State". *Urban Studies* 42 (11): 1191-2006.
- Walker, G. 2009. "Beyond Distribution and Proximity: Exploring the Multiple Spatialities of Environmental Justice". *Antipode* 41 (4): 614-636.

- Watson, V. 2009. "Seen from the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues". *Urban Studies* 46 (11): 2259-2275.
- Wayessa, G. y A. Nygren. 2016. "Whose Decisions, Whose Livelihoods? Resettlement and Environmental Justice in Ethiopia". *Society & Natural Resources* 29 (4): 387-402.
- Weszkalnys, G. 2008. "A Robust Square: Planning, Youth Work, and the Making of Public Space in Post-Unification Berlin". *City & Society* 20 (2): 251-274.
- Wiggle, J. 2010. "The 'Graying' of 'Green' Zones: Spatial Governance and Irregular Settlement in Xochimilco, Mexico City". *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (2): 573-589.
- Zeiderman, A. 2010. "On Shaky Ground: The Making of Risk in Bogotá". *Environment and Planning A* 44 (7): 1570-1588.